



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.717/1
van 8 februari 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot bepaling
van de nadere regels inzake het planologisch attest'

Op 11 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van hem dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de nadere regels inzake het planologisch attest’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe om de nadere regels te bepalen voor de samenstelling, de indiening en de ontvankelijkheid van de aanvraag van het planologisch attest bedoeld in artikel 4.4.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), alsook voor de bevoegdheid en de procedure met betrekking tot de afgifte ervan (artikelen 1 tot 10 van het ontwerp). Daarbij aansluitend worden modellen vastgesteld van enkele stukken die in de loop van bedoelde procedure moeten worden aangewend, tot wanneer de Vlaamse minister die bevoegd is voor ruimtelijke ordening (hierna: de minister²) andere modellen vaststelt (artikel 11 van en de bijlagen bij het ontwerp).

Er wordt voorzien in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 met hetzelfde opschrift als het ontworpen besluit. Dat besluit van 4 juni 2004 blijft evenwel van toepassing op aanvragen die voor de inwerkingtreding van het ontworpen besluit zijn ingediend (artikelen 12 en 13 van het ontwerp). De datum van die inwerkingtreding, alsook van de inwerkingtreding van de artikelen van twee decreten waarmee bepalingen zijn gewijzigd van de Codex in verband met het planologisch attest, wordt bepaald op dertig dagen na de bekendmaking van het te nemen besluit (artikel 14 van het ontwerp).

3.1. Voor de definitiebepalingen in hoofdstuk I (artikel 1) van het ontwerp valt de rechtsgrond samen met die van de bepalingen van het ontwerp waarin de ermee gedefinieerde begrippen voorkomen.

3.2. De bepaling van nadere regels voor de opbouw van het aanvraagdossier waarmee om de afgifte van een planologisch attest wordt verzocht, in hoofdstuk II (artikelen 2 en 3) van het ontwerp, vindt rechtsgrond in artikel 4.4.25, § 1, tweede lid, van de Codex,¹ waarbij de Vlaamse Regering daartoe wordt gemachtigd.

3.3. Voor hoofdstuk IV (artikelen 5 tot 7) van het ontwerp, inzake de bevoegdheid om over een aanvraag tot afgifte van een planologisch attest te beslissen, wordt rechtsgrond geboden door artikel 4.4.25, § 2, derde lid, van de Codex,² op grond waarvan de Vlaamse Regering, in afwijking van de principiële toekenning van die bevoegdheid aan de gemeenteraad, bepaalt in welke gevallen, rekening houdend met de omvang, de aard en de ligging van het bedrijf en van de

¹ Zoals die bepaling wordt ingevoegd bij artikel 3, 1°, van het (in randnr. 3.6 nader genoemde) decreet van 8 juli 2011.

² Zoals die bepaling wordt ingevoegd bij artikel 3, 4°, van het (in randnr. 3.6 nader genoemde) decreet van 8 juli 2011.

met de aanvraag beoogde ontwikkelingen, de Vlaamse Regering dan wel de deputatie over de aanvraag beslist.

3.4. Onder voorbehoud van de opmerkingen 4.2, 4.3 en 4.4 die hierna volgen, dient voor de regeling van de ontvankelijkheid van de aanvraag, in hoofdstuk III (artikel 4), en van de bestuurlijke procedure voor de behandeling ten gronde ervan, in hoofdstuk V (artikelen 8 tot 10) van het ontwerp, rechtsgrond te worden gezocht in de algemene machtiging die bij de inleidende zin van artikel 4.4.29 van de Codex aan de Vlaamse Regering wordt verleend om de nadere regels te bepalen voor de toepassing van de afdeling van die codex betreffende het planologisch attest.³ Voor zover de bepalingen van de hoofdstukken III en V de regeling van de termijnen doorheen de procedure betreffen,⁴ wordt in het bijzonder rechtsgrond geboden door punt 2° van genoemd artikel 4.4.29.⁵

3.5. De voormelde bepalingen van de Codex bieden tevens rechtsgrond voor artikelen 11 en 12 van het te nemen besluit, voor zover daarmee een tijdelijke regeling wordt ingesteld in afwachting van de effectieve aanwending van de delegaties die in enkele onderdelen van bepaalde van de voorafgaande artikelen van dat besluit worden verleend aan de minister (artikel 11),⁶ dan wel de temporele werking van de ontworpen regeling wordt bepaald (artikel 12).

3.6. Voor de regeling van de inwerkingtreding van, enerzijds, de artikelen 3 en 4 van het decreet van 8 juli 2011 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’ en, anderzijds, artikel 11 van het decreet van 18 november 2011 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed, wat betreft de adviesorganen’, in artikel 14, 1° en 2°, van het ontworpen besluit, is de rechtsgrond te vinden in respectievelijk artikel 8 van het eerstgenoemde en artikel 14, eerste lid, van het laatstgenoemde decreet.

4.1. Zoals hierna blijkt, zijn een aantal bepalingen van het ontworpen besluit evenwel niet verenigbaar met sommige bepalingen van de Codex en ontberen ze bijgevolg rechtsgrond.

4.2. In artikel 9, § 1, van het ontwerp wordt de organisatie van het openbaar onderzoek over de aanvraag van een planologisch attest “[o]ngeacht welke overheid bevoegd is [voor de beslissing over die aanvraag]”, opgedragen aan de gemeente. Die bepaling, alsook andere

³ Te weten, afdeling 4 van titel IV, hoofdstuk IV, van de Codex.

⁴ Zie artikel 8, *in limine*, artikel 9, §§ 1, tweede zin, 2, *in limine*, 3, 4, eerste en tweede zin, 6, en 7, en artikel 10, §§ 1, 3 tot en met 6, en 8, van het ontwerp.

⁵ In het ontwerp is daarentegen geen “procedureregeling voor het administratief beroep, vermeld in artikel 4.4.25, § 6” van de Codex opgenomen. Aan artikel 4.4.29, 3°, van de Codex wordt bijgevolg met het ontwerp geen uitvoering gegeven.

⁶ Voor de bepaling van het model van aanvraagformulier gevoegd als bijlage I wordt de rechtsgrond geboden door artikel 4.4.25, § 1, tweede lid, van de Codex, voor de bepaling van de modellen van het planologisch attest en van de bekendmaking van de aanvraag, gevoegd als bijlagen II en III, en van de vormvereisten voor dat laatste, door de inleidende zin van artikel 4.4.29 van de Codex.

ontworpen bepalingen in zoverre ook daarin wordt uitgegaan van die exclusiviteit,⁷ is strijdig met artikel 4.4.25, § 4, eerste lid, van de Codex, waarin de inrichting van een openbaar onderzoek over de aanvraag wordt toevertrouwd aan “[h]et bevoegde bestuursorgaan [voor de beslissing]”, dat niet noodzakelijk een gemeentelijk orgaan is.

4.3. Artikel 9, § 6, van het ontwerp, voor zover het voorschrijft dat de volledige aanvraag van een planologisch attest tijdens het openbaar onderzoek, benevens bij de bevoegde overheid, tevens ter inzage ligt bij het gemeentebestuur, is in strijd met artikel 4.4.25, § 2, derde lid, *in fine*, van de Codex. Bij die laatste bepaling wordt de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar er immers toe verplicht om “na de afgifte van het ontvangstbewijs de aanvraag door [te sturen] naar de Vlaamse Regering of de deputatie” als de ene of de andere van die bovenlokale instanties het voor de beslissing over de aanvraag bevoegde bestuursorgaan is.

4.4. Ten slotte dient nog te worden gewezen op de tegenstelling tussen enerzijds artikel 10, § 1, van het ontwerp, betreffende de verzending (uitsluitend) door de gemeente van de adviesvragen over de attestaanvraag, ongeacht welke overheid bevoegd is voor de beslissing over de aanvraag, en anderzijds artikel 4.4.25, § 3, eerste lid, van de Codex, waaruit moet worden afgeleid dat uitsluitend het bevoegde bestuursorgaan voor de beslissing advies dient te vragen aan de betrokken adviesorganen.

4.5. De voornoemde bepalingen van het ontwerp dienen bijgevolg dermate te worden omgewerkt dat zij in overeenstemming kunnen worden geacht met de voornoemde decreetsbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Rekening houdende met wat hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontwerp, alsook met de wetgevingstechnische regels ter zake, dient het eerste lid van de aanhef te worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikel 4.4.25, § 1, tweede lid, en § 2, derde lid, ingevoegd bij het decreet van 8 juli 2011, en artikel 4.4.29, inleidende zin en 2°;”.

Na het eerste lid dienen dan een nieuw tweede en derde lid in de aanhef te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar respectievelijk artikel 8 van het decreet van 8 juli 2011 en artikel 14, eerste lid, van het decreet van 18 november 2011, die immers respectievelijk rechtsgrond bieden voor artikel 14, 1° en 2°, van het ontwerp.

⁷ Het betreft artikel 9, § 2, dat de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar opdraagt om informatie en documenten met het oog op de organisatie van het openbaar onderzoek te bezorgen aan de aanvrager, alsook reeds de verwijzing daarnaar *in fine* van artikel 8, 3°, of alleszins de referenties aan “de gemeente” in punt 3° van de eerstgenoemde paragraaf en in de daaropvolgende paragraaf.

DISPOSITIEF

Artikel 1

6. In de definitie van “het VEN” in artikel 1, 5°, van het ontwerp dient te worden verwezen naar het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (niet: het decreet natuurbehoud).

Artikel 2

7. In vergelijking met artikel 2, § 1, 5°, van het op te heffen besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004,⁸ rijst de vraag of voortaan geen enkele geografische beperking meer geldt met betrekking tot de cartografische en tekstuele gegevens die het bedrijf dat het planologisch attest aanvraagt op grond van artikel 2, 5° en 8°, i), van het ontwerp, dient te verstrekken over de alternatieve vestigingen, sites en reservegronden waarover het beschikt. Zo het de bedoeling is dat er wel nog een zodanige beperking geldt, dient zij in de ontworpen regeling te worden tot uitdrukking gebracht.

8. Vraag is of in artikel 2, 8°, b), van het ontwerp niet mede moet worden voorzien in duiding op het vlak van de vervulling van de milieumeldingsplicht. Indien dat niet zo is, verdient het in elk geval aanbeveling om de woorden “, in voorkomend geval,” in te voegen voor de zinsnede “duiding van de vergunningstoestand (...)”, aangezien ook bedrijven die aan de milieumeldingsplicht zijn onderworpen voor afgifte van een planologisch attest in aanmerking komen.

9.1. Vergeleken met de tegenhanger ervan in het op te heffen besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 (artikel 2, § 1, 7°), is artikel 2, 9°, van het ontwerp in meer algemene en dus minder nauwkeurige bewoordingen gesteld, wat niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid.

9.2. De woordgroep “ter zake”, die in dezelfde bepaling tweemaal voorkomt, kan telkens worden weggelaten. Dat is eveneens het geval voor het woord “minstens” in die bepaling.

Artikel 3

10. In tegenstelling tot wat in de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse Regering wordt aangenomen,⁹ strekt het ter wille van de rechtszekerheid wel degelijk tot aanbeveling om in artikel 3 van het ontwerp te expliciteren dat ook buiten het geval waarin het voorwerp van de attestaanvraag in meer dan één gemeente ligt, van de aanvrager bijkomende analoge exemplaren van de aanvraag kunnen worden gevraagd.

⁸ Zie daarin de woorden “binnen een straal van 10 km rond het bedrijf”.

⁹ Zie p. 3, nr. 1.2, *in fine*, van die nota.

Artikel 5

11.1. In artikel 5, § 1, 1°, a), van het ontwerp dienen aan het einde ervan de woorden “of van het ontwerp ervan” duidelijkheidshalve te worden toegevoegd.

11.2. Die opmerking geldt ook voor artikel 5, § 1, 2°, a), van het ontwerp.

Artikel 6

12. In artikel 6, § 1, 1°, b), van het ontwerp dient het letterwoord “ULM” te worden vervangen door de woorden “ultralichte motorluchtvaartuigen (ULM)”.

Artikel 8

13. In artikel 8, 2°, van het ontwerp dient ook een termijn te worden bepaald voor het bezorgen van een ontvangstbewijs nadat een aanvraag is vervolledigd. De datum van afgifte van het ontvangstbewijs is immers bepalend voor de vaststelling van de uiterste datum voor de aanvang van het openbaar onderzoek (zie artikel 9, § 1, tweede zin, van het ontwerp). Daarnaast dient te worden nagegaan of in dezelfde bepaling, naar het voorbeeld van de huidige regeling in artikel 3/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004, niet best ook in een termijnregeling wordt voorzien voor het bezorgen van de ontbrekende informatie of stukken.

Artikel 9

14. In artikel 9, § 1, van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de “kadastrale gegevens die opgenomen zijn in de aanvraag, zoals vermeld in artikel 2 [niet: 1], 3°, b”.

Artikel 10

15. Op grond van artikel 4.4.25, § 3, eerste lid, van de Codex dient over een aanvraag van planologisch attest advies te worden gevraagd “aan alle bij of krachtens decreet aangewezen instanties die over het op te maken ruimtelijk uitvoeringsplan advies moeten geven”. Dat impliceert onder meer dat bij een aanvraag die kan uitmonden in de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, advies is te geven door de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO), gelet op wat in artikel 2.2.6, § 1, eerste lid, van de Codex is bepaald over de adviesbevoegdheid van die instantie over een dergelijk plan.

Vraag is dan ook of in artikel 10 van het ontwerp, waar onder meer de termijnen voor de adviesverlening worden bepaald, niet ook in een termijn moet worden voorzien voor adviesinstanties die bij decreet zijn aangewezen.

Hoofdstuk VI

16. Het verdient aanbeveling om het opschrift van hoofdstuk VI te wijzigen in “Slotbepalingen”, gelet op de inhoud van dat hoofdstuk.

Artikel 12

17. In artikel 12 van het ontwerp dient te worden geschreven “... die ingediend worden vanaf (niet: na) de inwerkingtreding van dit besluit”.

Artikel 13

18. In artikel 13 van het ontwerp is het overbodig te bepalen dat het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 wordt opgeheven “met behoud van de toepassing van artikel 12 (van het voorliggende ontwerp)”. Die zinsnede kan dan ook worden weggelaten.

Bijlage II

19. In het model voor het planologisch attest dat als bijlage II bij het ontwerp wordt gevoegd, dient op de tweede pagina, in de op twee na laatste rubriek, “op lange termijn” te worden geschreven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME